

ПРАВО

© М.И. КЛЕАНДРОВ

*Конституционный Суд Российской Федерации (г. Санкт-Петербург)
mklean@ksrf.ru*

УДК 342.56

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ESSENTIAL ISSUES OF JUDICIAL POWER MECHANISM IMPROVEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Обосновывается положение, согласно которому базовой причиной наличия системных недостатков механизма судебной власти в Российской Федерации служит отсутствие органа, олицетворяющего судебную ветвь государственной власти. На ряде примеров показаны негативные результаты такого положения дел: нет ответственного за стратегию развития механизма судебной власти и за независимость судов и судей; не выполняются требования Конституции РФ о равенстве всех перед законом и судом (ч.1 ст.19), о гарантии каждому судебной защиты его прав и свобод (ч.1 ст.46) и пр. Подчеркивается, что такой орган в России, по примеру многих государств за рубежом, где он создан и успешно функционирует, подчас на конституционной основе, в принципе не может быть судебным органом никакой инстанции.

According to the central idea of the article, the consistent flaws of judicial power mechanism in the Russian Federation are generally caused by the absence of a certain institution personifying judicial power. The current situation leads to the following negative consequences: the absence of a certain institution in charge of judicial power mechanism development strategy, as well as of ensuring the independence of judges and courts; non-compliance with the constitutional principle concerning the equality before the law and court (Article 19 (Section 1)) and the judicial protection of human rights and freedoms (Article 46 (Section 1)) etc. The author emphasizes that such institution in Russia would not belong to the judicial brunch, just like in many other countries, where such body of power is already created under constitutional framework.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Суд, судебная власть, совет судебной власти.
KEY WORDS. Court of law, judicial power, council of judiciary.

Любые проблемы можно рассматривать, описывать и исследовать по хронологии их возникновения, в зависимости от степени их актуальности и злободневности, и т.д., хоть по алфавиту. Критериев здесь много. Но в данном случае — для проблем судебной власти — есть смысл выявить главную причину образования системных проблем, главное препятствие к их преодолению.

Если спросить каждого в отдельности судью (и российские здесь — не исключение): правильные ли, справедливые ли судебные акты он принимает, ответ, за редчайшими исключениями, будет положительным. Но критерием оценки уровня эффективности, качества, справедливости и т.п. всего совокупного механизма судебной власти любого государства, включая, безусловно, и Россию, должно быть репрезентативно выраженное общественное мнение о судах, судьях и судебных актах данного государства.

В этом плане положение дел в судебной ветви государственной власти Российской Федерации в настоящее время отнюдь не столь удручающе, как это пытаются представить некоторые ангажированные СМИ со ссылкой на нерепрезентативные результаты социологических опросов, проводимых отдельными структурами за счет иностранных источников финансирования, конечная цель которых — обосновать несостоятельность России как государства. Но и не столь блестяще, как бы этого хотелось. Впрочем, идеальной судебной власти, не подвергаемой критике, нет нигде в мире.

И отрадно то, что сами российские судьи считают современный механизм нашей судебной власти весьма далеким от совершенства. В итоговом Постановлении VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. сказано: «Все более настоятельной потребностью становится необходимость разработки государственного проекта стратегических преобразований организационно-правового механизма отечественного правосудия, конечной целью которых стало бы построение справедливого суда, отвечающего чаяниям российского общества». Это, зафиксированное в преамбуле Постановления съезда, единодушное (принятое делегатами съезда единогласно) мнение, по сути выражающее позицию всего корпуса российских судей (а их 35 тыс.), как говорится, дорогого стоит. Это не самобичевание, поскольку как недостатки в механизме судебной власти, так и их исправление зависят не только и не столько от судей — это объективная оценка сложившегося положения дел, данная профессионалами, ибо судьи являются непосредственными носителями судебной власти.

Хорошо известно, что выбору путей лечения больного должно предшествовать диагностирование его болезни. Но кто «диагностирует» проблемные корневые недостатки всего в совокупности организационно-правового механизма судебной власти современной России, фиксируя их объективно, профессионально и официально? Кто выявит корневые причины их образования? Кто — на высокопрофессиональном уровне — разработает государственный проект по устранению этих недостатков и ликвидации причин, их породивших? И более приземленно: кто отвечает перед обществом за наше правосудие, за то, чтобы общество им было довольным? Кто от имени всей судебной власти, представляя ее, взаимодействует с органами законодательной и исполнительной власти (а ведь в конституционной системе разделения и баланса ветвей государственной власти именно судебная власть призвана играть стабилизирующую роль, обеспечивая баланс отношений, служа гарантом верховенства права)? Кто обе-

спечивает — во всей полноте этой проблемы — независимость судебной власти? Кто является гарантом ее самоуправления? Все эти и иные того же ряда вопросы: кто? — фокусируются на резонном вопросе: а кто, какой орган олицетворяет государственную ветвь судебной власти, кто отвечает за ее сегодняшнее состояние и за стратегию ее развития? Ответ, если вопрос поставить принципиально, будет парадоксальным: никто. Часть 1 ст.11 Конституции РФ указывает: государственную власть в стране осуществляют президент РФ, Федеральное Собрание, правительство РФ, суды. То есть судебную власть осуществляют суды, точнее, 35 тыс. судей, работающих в 2-х с небольшим тысячах судов, и 7,5 тыс. мировых судей на судебных участках. При этом, что принципиально важно, судебная власть осуществляется, как это провозглашено ч.2 ст.118 Конституции РФ, посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Этот вектор развивает, но не расширяет отраслевое федеральное законодательство: п.1 ст.1, п.1 ст.29 ФКЗ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [1], п.1 ст.1 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [2], п.1 ст.3 ФЗ от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» [3] и др. Но все суды и судьи, ни все вместе, ни по отдельности, осуществляя правосудие и верша тем самым судебную власть, не могут представлять ее во взаимоотношениях с иными ветвями государственной власти, не могут и выступать в качестве органа, олицетворяющего ее.

Прошедшее недавно объединение Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ не превратило новый Верховный Суд РФ в такой орган: ни новая редакция ст.126 Конституции РФ, ни анализ всего совокупного объема содержательной компетенции нового Верховного Суда РФ, содержащийся в ФКЗ от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», никаких серьезных оснований к этому не дают. Не может, безусловно, в качестве такого органа рассматриваться ни Конституционный Суд РФ, ни Судебный департамент при Верховном Суде РФ, никакой из органов судейского сообщества в России, включая Всероссийский съезд судей и Совет судей РФ, и т.д., в том числе и потому, что правом законодательной инициативы от имени и в интересах всей судебной власти (а не по вопросам собственного ведения, как у Конституционного и Верховного Судов РФ) они не обладают.

Между тем чуть ли не в половине зарубежных государств, в том числе — в половине государств — участников СНГ, такие органы есть, причем их статус, порядок образования и полномочия нередко зафиксированы в конституциях. Именуют их по разному: Высший совет юстиции, Высший совет правосудия, Высший совет судебной власти, Государственный совет правосудия, Генеральный совет судебной власти, Верховный судебный совет и т.д. Действуют они с разной степенью эффективности в государствах, расположенных на всех континентах; в вопросах их организации и деятельности для государств, входящих в состав Совета Европы, важное значение имеет такой международный акт, как Заключение Консультативного совета европейских судей №-10 (2007) для сведения Комитета Министров Совета Европы «О Совете правосудия на службе общества», принятое на 8-м заседании в Страсбурге 21-23 ноября 2007 г. (рекомендующее создание такого совета прежде всего в странах, имеющих писаную

конституцию); главное — этот орган ни в каком качестве не является судебным органом (инстанцией), осуществляющим правосудие.

Справедливости ради следует отметить, что в другой половине государств, как и в России, такого органа нет, в частности, как в федеративных (США, ФРГ, Бразилия), так и унитарных (Великобритания, Чехия, Беларусь). В этих государствах, как и у нас, те функции, коими в значительной мере обладают органы, олицетворяющие судебную власть в государствах, где они есть, «рассредоточены» в других ветвях государственной власти, в различных органах судебного сообщества, частично — в ведении высших судов государства и пр. Одновременно следует заметить, что само по себе наличие в государстве органа, олицетворяющего судебную власть, отнюдь не гарантия высококачественного ее функционирования в этом государстве.

Как бы то ни было, у нас такого органа нет, как нет (во всяком случае автор не нашел в специальной литературе*) и предложений на сей счет. И при отсутствии такого органа в судебной ветви государственной власти бремя (и ответственность) принятия отдельных, стратегического уровня решений принимает на себя исполнительная ветвь государственной власти. Не всегда, впрочем, с максимальной успешностью.

Например, все три федеральных целевых программы «Развитие судебной системы Российской Федерации» на 2002-2006 гг., на 2007-2012 гг., и на 2013-2020 гг. принималась Правительством РФ (последняя по времени утверждена постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 [4]), а разрабатывалась Минэкономразвития РФ. Результаты выполнения таких важных показателей и индикаторов программ, обозначенных в них, как укрепление независимости судей, повышение престижа суда, повышение ответственности судей за осуществление производства, повышение доверия к правосудию, повышение качества правосудия и пр., нигде и никем и никогда не фиксировались, ни в цифровых, ни в иных (качественных?) показателях. А, например, решение провозглашенной в ч.1 ст.46 Конституции РФ гарантии каждого на судебную защиту его прав и свобод разработчики программы на 2013-2020 гг. провозгласили так: «Важнейшим фактором обеспечения доступа к правосудию является создание необходимых условий для осуществления правосудия, то есть размещение федеральных судов в зданиях, отвечающих современным требованиям осуществления правосудия».

Но ведь обеспечение доступа к правосудию — это прежде всего проблема законодательная, а уж потом — техническая. Сегодня у нас, например, как отмечает вице-премьер РФ О. Голодец, более 38 млн трудоспособных граждан,

* См., в частности, Анишина В.И., Макеева Ю.К. Конституционная модель судебной власти в современной России // *Российская юстиция*. 2014. № 3. С. 42-46; Воробьева О.А. Особенности осуществления судебной власти в России // *Судебная власть и уголовный процесс*. 2012. № 1. С. 217- 221; Деханов С.А., Деханова Н.Г. Проблемы соотношения судебной власти и правосудия в правовом государстве // *Законодательство и экономика*. 2012. № 1. С. 5-8; Ермошин Г.Т. Органы судебной власти и органы правосудия в судебной системе России; проблемы дефиниции // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2012. № 6 (89). С. 20-29; Калинина Н.С. Деятельность судебной системы по вопросам реализации судебной власти // *Российский судья*. 2014. № 4. С. 11-13.

неизвестно чем занимающихся, но не платящих налоги» [5]. Точнее: «Работают у нас 41,5 млн, в «сером» секторе трудятся 29-30 млн россиян, и еще 14 млн могли бы работать, но не работают» [6]. И всем трудящимся в сфере «теневой» экономики (десяткам миллионов человек, названных в ч.1 ст.46 Конституции РФ), закрыт полностью доступ к экономическому правосудию, поскольку действующее арбитражно-процессуальное законодательство позволяет обращаться в арбитражные суды за защитой своих экономических прав лишь официально зарегистрированным предпринимательским структурам, индивидуальным предпринимателям и фермерам. Да и официально зарегистрированным предпринимательским структурам (любым) доступ к экономическому правосудию если не закрыт полностью, то сильно затруднен, особенно если они «малые» и дислоцируются вдали от столиц субъектов РФ, где расположено самое низовое звено в системе (теперь — автономной) арбитражных судов. Затруднен из-за транспортной удаленности, чрезмерной сложности арбитражно-процессуального законодательства, невозможности по финансовым причинам получить профессиональную юридическую помощь и т.д. Решение проблемы — в передаче мелких экономических споров в ведение мировых судей, но оно — законодательное, а не техническое, и названная программа это не предусматривает.

Другой, не менее яркий пример, уже не из области экономического, а из области конституционного правосудия. Его, как известно, у нас осуществляют не только Конституционный Суд РФ, но и конституционные и уставные суды субъектов РФ. Но их у нас сегодня всего 18, хотя создание таких судов предусмотрено в конституциях и уставах 56-ти субъектов РФ [7], а в 24-х из них приняты специальные законы об этих судах. В силу ч.1 ст.27 ФКЗ о судебной системе РФ субъекты РФ сами принимают решение о создании у себя конституционных (уставных) судов. Таким образом, на сегодня жители подавляющего большинства субъектов РФ лишены доступа к конституционному (уставному) судопроизводству при нарушении их конституционных (уставных) прав региональным законодательством. И такое положение дел тоже не соответствует требованию ч.1 ст.19 Конституции РФ о равенстве всех перед законом и судом, и здесь также решение проблемы доступа к правосудию не может быть решено путем размещения судов даже в самых прекрасных зданиях.

Но предъявлять претензии к разработчикам названных программ, да и в целом к исполнительной ветви государственной власти смысла нет — наверняка к этой работе привлекались самые эффективные менеджеры, которые проблемы судебной власти видят по-своему и предлагают их решать их собственными методами и инструментарием. Орган же, олицетворяющий судебную власть, эти проблемы решал бы, естественно, иначе, причем, что нетривиально, в вопросе судьбы конституционных (уставных) судов субъектов РФ пользуясь именно финансовосберегающим, самым привлекательным для эффективных менеджеров, инструментарием. Дело в том, что основой критики этих судов является их «дороговизна» — денег на них идет из бюджета субъекта РФ много, а дел они рассматривают мало (не везде из имеющихся, и не факт, что так будет в случае их создания там, где их сегодня нет).

Но этими критиками не принимается во внимание, что такой суд выполняет функции «сторожевого пса» (легко представить ситуацию с загородным особняком, охраняемым таким псом; эффективный менеджер решит, что если

несколько лет в дом никто не пытался залезть, значит, расходы на пса — еда, цепь, будка — излишни, и хозяин избавится от пса; можно предположить, что вскоре он об этом сильно пожалеет). В такой суд могут обращаться редко (и крайне редко) по той причине, что в данном регионе не принимаются акты, нарушающие конституционные (уставные) права граждан и организаций, а не принимаются они именно потому, что при обсуждении проекта акта, нарушающего конституционные (уставные) права граждан и организаций, его инициаторам резонно говорят — не надо этот акт принимать, его наш конституционный (уставный) суд обязательно отменит.

Но главное — с точки зрения эффективного менеджера — в субъекте РФ, где у конституционного (уставного) суда мало дел (есть у существующих или будет у вновь названных), такой суд можно организовать с предельно сжатым бюджетом — в формате так называемого «спящего режима». Законом субъекта РФ о таком суде может быть предусмотрено, что в штате суда состоят лишь 1-2 технических работника; избранные в него судьи продолжают работать в прежних должностях, и «призываются» к исполнению судебных обязанностей лишь при получении судом дела, и то на определенный срок. Разработка организационных, процессуально-процедурных, материально-ресурсных, информационных и т.п. норм этого закона — задача несложная.

Таким образом, более широкий доступ к правосудию во всех трех ФЦП исполнительная власть могла бы обеспечить не только путем строительства новых зданий, но и законодательным путем — расширением существующих возможностей конституционного и экономического правосудия. Но исполнительная власть не только не делает этого, до сих пор нет Федерального закона «О нормативах финансирования судов», на необходимость которого указал Конституционный Суд РФ еще в Постановлении от 17 июля 1998 г. № 23-П, и обращение к руководству страны о необходимости принятия которого с тех пор повторяется в финальных постановлениях всех Всероссийских съездов судей. Но как в принципе была возможной разработка всех трех ФЦП развития судебной системы страны, где центральное место занимают именно финансовые показатели, без утверждаемых федеральным законом нормативов финансирования судов?

Совсем недавно — 28 июня 2014 г. — был принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [8], устанавливающий, в том числе, полномочия федеральных органов государственной власти и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Под самим же стратегическим планированием этот закон понимает деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности РФ. Но среди участников стратегического планирования (Президент РФ, Палаты Федерального собрания РФ, правительство РФ, Совет безопасности РФ, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, федеральные

органы исполнительной власти и др.), полномочия которых закреплены в ст.10 закона, нет ни Верховного, ни Конституционного судов РФ, нет никакого органа судебной системы либо органа судейского сообщества. Вообще во всем этом весьма объемном (47 статей, 98 машинописных стр.) документе нет ни одного упоминания о судебной власти, судебной системе, судах, судьях и правосудии. Но можно ли представить себе планируемое (стратегически!) развитие государства без развития механизма судебной власти в государстве?

А стратегическое планирование развития механизма судебной власти остро необходимо. Тем более, что оно невозможно без выявления системных (т.е. не случайных) недостатков в этом механизме, без анализа причин их возникновения и оптимальных способов их устранения. Но главное — именно в плановом порядке должно быть обеспечено устранение системных недостатков, совершенствование и дальнейшее развитие всего организационно-правового механизма судебной власти в нашей стране, всех трех его сегментов. Только стратегическое планирование способно определить ближайшие и более далекие цели развития всей судебной власти страны; общие критерии эффективности ее деятельности (а также — отдельного суда, отдельного судьи); оптимальные контуры этапного совершенствования структуры судебной системы страны и конфигурации судейского сообщества; более эффективные способы и методы комплектования судейского корпуса и его самоочищения и т.д. и т.п. И, безусловно, делать все это можно лишь с опорой на отечественную науку, тем более, что процитированный выше абзац Постановления VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. завершается так: «К отысканию путей решения этой задачи целесообразно привлечение потенциала высших судов страны, соответствующих государственных органов, научных учреждений, органов судейского сообщества и общественных формирований».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст.1.
2. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст.1792.
3. Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 11. Ст.1022.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 1. Ст. 13.
5. Российская газета. 2013. 5 апреля.
6. Российская газета. 2014. 15 июля.
7. Евдокимов В.Б. Конституционные (уставные) суды в системе разделения властей в Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры. 2013. № 5. С. 64.
8. Федеральный закон 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

REFERENCES

1. Federal Constitutional Law of December 31, 1996, No. 1-FKZ «On the judicial system of the Russian Federation». *Collection of Laws of the Russian Federation — Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*. 1997. № 1. Art. 1. (in Russian).
2. The Law of the Russian Federation of June 26, 1992, No. 3132-1 «On the status of judges in the Russian Federation». *Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov i Verkhovnogo Soveta Rossiiskoi Federatsii — Bulletin of the Congress of people deputies and the Supreme Soviet of the Russian Federation*. 1992. № 30. Art. 1792. (in Russian).
3. The Federal Law of March 14, 2002, No. 30-FZ «On the bodies of the judicial corps in the Russian Federation». *Collection of laws of the Russian Federation — Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*. 2002. № 11. Art. 1022. (in Russian).
4. Government Resolution of the Russian Federation of December 27, 2012, No. 1406 approving the Federal targeted program «Developing the Russian Judicial System in 2013-2020». *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii — Collection of laws of the Russian Federation*. 2013. № 1. Art. 13. (in Russian).
5. *Rossiiskaja gazeta — Russian Newspaper*. 2013. 5 April. (in Russian).
6. *Rossiiskaja gazeta — Russian Newspaper*. 2014. 15 July. (in Russian).
7. Evdokimov, V.B. Constitutional (Charter) courts in the system of separation of powers in the Russian Federation. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury — Bulletin of the Academy of the Prosecutor General*. 2013. № 5. P. 64. (in Russian).
8. Federal Law of June 28, No. 172-FZ «On the strategic planning in the Russian Federation». *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii — Collection of laws of the Russian Federation*. 2014. № 26 (part 1). Art. 3378. (in Russian).

Автор публикации

Клеандров Михаил Иванович — судья Конституционного Суда РФ, член-корреспондент РАН, доктор юридических наук (г. Санкт-Петербург)

Author of the publication

Mikhail I. Kleandrov — Dr. Sci. (Law), Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Corresponding Member of Russian Academy of Sciences (Saint-Petersburg)